

COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE DEFENSA DELS CONSUMIDORS I USUARIS

[-INTRODUCCIÓ](#)

[-DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL A CATALUNYA](#)

[-LA COORDINACIÓ, COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES](#)

INTRODUCCIÓ

La definició del que és consum i del que no ho és no és pacífica. El consum no pertany a una sola branca del dret, és multidisciplinari, no deixa de ser consum el transport, l'habitatge, la salut, el turisme, la publicitat, el comerç... i aquestes matèries tenen regulacions específiques pròpies; el consum és afectat per normes civils, penals, mercantils, de dret administratiu, de dret internacional privat...

Quan parlem de competències en consum no ens hem d'oblidar que també afecten al consum les distribucions competencials en les matèries connexes amb ell, de tal manera que delimitar-les no és feina feta, el Tribunal Constitucional ha intervingut més d'una vegada per a resoldre les diverses interpretacions competencials entre l'estat central i les autonomies.

Pel que fa a l'àmbit comunitari, el tractat d'Amsterdam, de 2 d'octubre de 1997, al seu article 153 completa i ratifica el mandat per a que la Unió promogui els interessos dels consumidors i garanteixi un alt nivell de protecció, ordena que quan es defineixin i executin polítiques i accions comunitàries es tinguin en compte les exigències de la protecció dels consumidors, indicant que els Estats membres poden adoptar actuacions de major protecció, sempre que siguin compatibles amb el Tractat i es notifiqui a la Comissió.

El Tractat de Lisboa (2007/C 306/01), canvia la concepció de les polítiques de protecció dels consumidors, determinant-les al seu article 2C com una de les competències compartides entre la Unió i els Estats membres.

Aquest és el límit que no han de sobrepassar les normatives i actuacions que adoptin Estat, Autonomies i Administracions locals.

Malgrat això avui en dia podem concloure sense massa discussió que les competències en consum de l'Administració estatal són mínimes i amples les autonòmiques.

La immensa majoria de les competències corresponen a les Comunitats Autònomes, excepte que aquestes les hagin transferit, en funció del que estableixen els respectius estatuts, a les administracions locals.

A l'Administració estatal correspon l'aprovació de part important dels reglaments (sobretot per a transposar legislació comunitària no aplicable directament), un matisat paper en front a fets que per urgència facin necessària la seva intervenció (art. 16 del Reial decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries) i el control fronterer.

A l'Administració local corresponen segons la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases de règim local les competències en abastos, escorxadors, fires, mercats i defensa de usuaris i consumidors, i la protecció de la salubritat pública (art. 25.2.) i segons el 26.1.a el servei de control d'aliments i begudes.

Segons la llei 14/1986, de 25 d'abril, General de Sanitat, art. 42.3 :

...

"els Ajuntaments, sense perjudici de les competències de les altres Administracions públiques, tindran les següents responsabilitats mínimes en relació a l'obligat compliment de les normes i plans sanitaris: ...

Control sanitari d'indústries, activitats i serveis, transports, sorolls i vibracions.

Control sanitari d'edificis i llocs d'habitatge i convivència humana, especialment dels centres d'alimentació, perruqueries, saunes i centres d'higiene personal, hotels i centres residencials, escoles, campaments turístics i àrees d'activitat física esportives i d'esbarjo. Control sanitari de la distribució i subministrament d'aliments, begudes i altres productes, directa o indirectament relacionats amb l'ús o consum humans, així com els mitjans del seu transport."

Pel que fa a la distribució competencial entre Estat i Comunitats Autònomes la Constitució Espanyola al seu article 51 senyala que:

"1. Els poders públics garantiran la defensa dels consumidors i dels usuaris, i en protegiran amb procediments eficaços la seguretat, la salut i els legítims interessos.

2. Els poders públics promouran la informació i l'educació dels consumidors i dels usuaris, en fomentaran les organitzacions i les escoltaran en les qüestions que puguin afectar-les, en la forma que la llei estableixi.

3. Dins el marc del que disposen els apartats anteriors, la llei regularà el comerç interior i el règim d'autorització de productes comercials. "

Previsió constitucional que s'ha desenvolupat mitjançant multitud de normes jurídiques de tot tipus i nivell, per part del poder central, de les diferents autonomies, de diferents ajuntaments, sempre tenint en compte el respecte a les normes emanades de la Unió Europea.

La defensa de consumidors i usuaris no apareix mencionada ni a l'article 148 ni al 149 de la constitució, raó per la qual les Comunitats Autònomes les han anat assumint com a pròpies, en atenció al 149 3.

Sentències del Tribunal Constitucional i l'art. 13 de la llei orgànica 9/1992 han enumerat els límits en matèria de consum a respectar per les Comunitats Autònomes: la llibertat d'empresa, condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets, legislació mercantil, política monetària, bases i coordinació de l'activitat econòmica, bases i coordinació general de sanitat.



DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL A CATALUNYA

Tal és el cas català; així l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 a l'article 12

"1. D'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat, en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, la competència exclusiva de les matèries següents:

...

5.Comerç interior, defensa del consumidor i de l'usuari, sens perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència."

I l'actual Estatut de 2006 a l'article 123

"Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas:

La defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28, i l'establiment i l'aplicació dels procediments administratius de queixa i reclamació.

La regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin.

La regulació dels òrgans i els procediments de mediació en matèria de consum.

La formació i l'educació en el consum.

La regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris."

Queda clar que la matèria objecte del nostre estudi és competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, i en atenció a l'article 113 de l'Estatut d'Autonomia ho és també procedir al desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, sempre amb respecte de les bases i l'ordenació de

l'activitat econòmica general, que correspon al govern central per l'aplicació de l'article 149 de la Constitució

Tanmateix tenint en compte l'article 160 de l'Estatut d'Autonomia de 2006:

"1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:

a. Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.

b. La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84. "

....

I el decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya senyala a l'article 9 i en relació a les competències del ens locals la existència de competències pròpies, la possibilitat de que la Generalitat en delegui i que puguin ésser exercides per comarques i entitats metropolitanes :

"Article 9

Competències dels ens locals

9.1 Les competències pròpies dels ens locals són les que les lleis determinen. Aquestes competències s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la responsabilitat dels ens locals, sens perjudici de la coordinació deguda en llurs programació i execució amb les altres administracions públiques, en els termes establerts per les lleis.

9.2 La Generalitat pot delegar competències en els ens locals i atribuir-los la gestió ordinària dels serveis propis de l'Administració de la Generalitat, en els termes establerts per aquesta Llei.

9.4 Les competències municipals poden ésser exercides per les comarques i per les entitats metropolitanes en els supòsits i amb els requisits establerts per les lleis."

En Quant a les competències municipals i locals, de caràcter reglamentari i executiu, l'article 66

"66.1 El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.

...

66.3 El municipi té competències pròpies en les matèries següents:

...

f) La protecció del medi.

g) Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors.

h) La protecció de la salubritat pública."

Pel que fa al serveis mínims que han de prestar el municipis i la manera de prestar-los l'article 67

"Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:

a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes."

...

I si no poden fer-lo per si mateixos l'article 68 els dispensa de prestar-los

"68.1 Si l'establiment o la prestació de serveis a què es refereix l'article 67 resulta impossible o de molt difícil compliment, els municipis poden sol·licitar al Govern de la Generalitat la dispensa de l'obligació de prestar-los

68.2 En aquest cas, correspon a la comarca de prestar els serveis municipals obligatoris, d'acord amb el que estableix aquesta Llei."



LA COORDINACIÓ, COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Com hem vist una cosa és la distribució competencial i una altra és la necessitat, per impossibilitat o per raons d'eficàcia, de que les diferents administracions es coordinin, col·laborin i cooperin per aconseguir la prestació efectiva del serveis que garanteixin la protecció del drets de consumidor i usuaris, en aquest sentit l'article 103 1. de la Constitució:

"L'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la Llei i al Dret."

I la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú:

"Article 3. Principis generals.

...

2. Les Administracions públiques, en les seves relacions, es regeixen pel principi de cooperació i col·laboració, i en la seva actuació pels criteris d'eficiència i servei als ciutadans.

Article 4. Principis de les relacions entre les Administracions públiques.

1. Les Administracions públiques actuen i es relacionen d'acord amb el principi de lleialtat institucional i, en conseqüència, haurien de:

a. Respectar l'exercici legítim per les altres Administracions de les seves competències.

b. Ponderar, en l'exercici de les competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a les altres Administracions.

c. Facilitar a les altres Administracions la informació que precisin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves pròpies competències.

d. Prestar, en l'àmbit propi, la cooperació i assistència actives que les altres Administracions poguessin recaptar per a l'eficaç exercici de les seves competències.

2. A l'efecte del disposat en les lletres c) i d) de l'apartat anterior, les Administracions públiques podran sol·licitar quants dades, documents o mitjans probatoris es trobin a la disposició de l'ens al que es dirigeixi la sol·licitud. Podran també sol·licitar assistència per a l'execució de les seves competències.

3. L'assistència i cooperació requerida només podrà negar-se quan l'ens del que se sol·licita no estigui facultat per a prestar-la, no disposi de mitjans suficients per a això o quan, de fer-ho, causés un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les seves pròpies funcions. La negativa a prestar l'assistència es comunicarà motivadament a l'Administració sol·licitant.

4. L'Administració General de l'Estat, les de les Comunitats Autònomes i les Entitats que integren l'Administració Local haurien de col·laborar i auxiliar-se per a aquelles execucions dels seus actes que hagin de realitzar-se fora dels seus respectius àmbits territorials de competències. "

...

En el mateix sentit, referit particularment al cas català els ja vistos 66, 67 i 68 del decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril i l'article 30 de la llei 1/1990 que en relació a la coordinació i cooperacions institucionals expressa que:

"Per tal d'aconseguir la coordinació i la cooperació entre les administracions públiques i entre els diferents organismes amb competències que concorren o incideixen en la defensa del consumidor i de l'usuari, la Generalitat de Catalunya ha d'adoptar les mesures necessàries i pot establir convenis amb l'Administració central de l'Estat, amb altres comunitats autònomes, d'acord amb el que estableix

l'article 27 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i, així mateix, amb les corporacions locals."

A la pràctica són formes de cooperació entre administracions l'existència de Conferències Sectorials en matèria de consum, les Comissions de Cooperació de Consum, les campanyes o programes d'inspecció d'àmbit estatal o autonòmic, el paper ja vist del Consells Comarcals i les Diputacions (per exemple la Xarxa Local), les Mancomunitats o Consorcis, important protagonisme el de l'Agència Catalana de Consum que per la llei 9/2004, de 24 de desembre, de creació de l'Agència Catalana del Consum, i segons el seu article 3 té com a funcions:

"1. Per a acomplir els seus objectius, l'Agència Catalana del Consum porta a terme les funcions següents:

...

j) Relacionar-se i cooperar amb totes les administracions públiques per a avançar en la millora dels drets i la protecció dels consumidors i els usuaris.

k) Cooperar amb les administracions locals que exerceixen competències en matèria de consum, potenciar el desplegament de les oficines locals de consum, assessorar-les en allò que sigui necessari per al millor exercici de llurs funcions i subscriure-hi convenis de col·laboració per a compartir la dotació dels mitjans tècnics i materials adients per al compliment de llurs finalitats.

...

2. Quan les funcions a què es refereix l'apartat 1 siguin concurrents amb les d'altres administracions o organismes de la Generalitat, s'han d'exercir amb subjecció als principis d'especialitat, de subsidiarietat, de cooperació, de coordinació i d'unitat d'acció.

3. Pel que fa a les funcions referides al control de productes alimentaris, aquestes s'han de dur a terme en coordinació amb l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària."

En conclusió i com a resum:

La competència plena en matèria de protecció dels drets de consumidors i usuaris pertany a les Comunitats Autònomes, amb els límits establerts a l'àmbit europeu, Tractat d'Amsterdam i directrius emanades dels òrgan europeus, i a l'estatal, constitució i la seva interpretació pel Tribunal Constitucional.

Les Administracions locals tenen competències reglamentaries i d'execució, derivades de les delegacions competencials realitzades per l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Les Administracions Públiques es regeixen pels principis d'eficàcia i coordinació.

Així a fi de 2006, segons dades de l'Agència Catalana de Consum són 19 els Consells Comarcals amb competències delegades i el Consell General d'Aran que té les competències traspassades.

I el procés continua , així, a tall d'exemple és interessant llegir l'Acord GOV/47/2008, d'11 de març, de delegació de competències en matèria de resolució de conflictes de consum, tasques d'inspecció i campanyes de control a diversos consells comarcals pel qual la Generalitat delega competències en matèria de consum a dos consells comarcals més: Pallars Sobirà i Pla d l'Estany.

L'avantprojecte de Codi de Consum de Catalunya pel que fa a la col·laboració, coordinació i cooperació entre òrgans, ens, administracions... competents en la matèria expressa als articles 311.3 i següents:

"Article 311.3 Col·laboració d'altres organismes o ens públics o privats amb potestats públiques

1. Els òrgans administratius encarregats de vetllar per la defensa de les persones consumidores podran requerir a altres òrgans, administratius o no, l'exercici de potestats que els siguin atribuïdes per legislacions sectorials específiques, quan s'estimi necessari, a fi de protegir els drets o interessos de les persones consumidores.

En cas que l'òrgan requerit estimi que no cal actuar o no els correspongui fer-ho, haurà de contestar a l'òrgan que ha fet el requeriment, motivant la seva decisió.

2. Les comunicacions de col·laboració de l'Administració de consum de la Generalitat de Catalunya es faran de forma motivada, i l'òrgan o ens requerit haurà de contestar en el termini màxim d'un mes, llevat que per raons d'urgència s'indiqui en la comunicació un termini més curt; indicant les mesures, decisions o acords adoptats, així com les actuacions realitzades.

Article 311.4 Coordinació entre òrgans administratius de defensa de les persones consumidores

1. Tots els organismes de l'administració pública del territori de Catalunya actuaran coordinadament en la defensa dels drets o interessos de les persones consumidores.

2. Aquests organismes públics actuaran de forma conjunta amb l'Agència Catalana del Consum establint els criteris i les pautes d'actuació en matèria de mesures disciplinàries per a garantir la protecció dels drets de les persones consumidores.

3. En cas que els organismes d'àmbit territorial tinguin la competència delegada per part d'una altra Administració pública, aquesta tutelarà l'actuació d'aquests òrgans concretament donant instruccions, pautes i criteris, i vetllarà pel seu compliment.

4. L'Agència Catalana del Consum lliurarà la informació necessària i dotarà dels mitjans, en la mesura de les seves possibilitats, perquè aquests òrgans administratius puguin dur a terme la seva tasca eficaçment.

Article 311.5 Cooperació de les persones consumidores

1. Les persones consumidores que gaudeixin de béns o serveis en el territori de Catalunya, tenen el dret i el deure de cooperar, de forma individual o mitjançant les organitzacions de persones consumidores, amb les Administracions públiques encarregades de vetllar pel compliment de la legislació vigent en matèria de protecció de les persones consumidores.

2. El mitjà principal de cooperació és la denúncia."

I tanmateix pel que fa concretament a la inspecció i control de mercat:

"Article 321.1 La inspecció i control de mercat

L'Administració de la Generalitat de Catalunya i les Administracions locals, en l'àmbit de les seves respectives competències, realitzaran les actuacions d'inspecció i control necessàries per garantir que les empreses o establiments que produeixen, distribueixen o comercialitzen béns o serveis, àdhuc els serveis de la societat de la informació, compleixen els deures, les prohibicions i les limitacions establertes per la normativa que afecten els diferents sectors d'activitat econòmica, l'incompliment de la qual pot lesionar els interessos generals de la persona consumidora protegits per aquesta llei.

L'activitat d'inspecció i control pot recaure sobre tots els béns i serveis destinats a les persones consumidores, així com també sobre els elements, condicions i instal·lacions utilitzats per a la seva producció, distribució i comercialització.

Article 321.2 Competències

Aquesta activitat la realitzarà la Inspecció de Consum i Disciplina de Mercat de l'Agència Catalana del Consum.

Les Administracions locals, dins l'àmbit de les seves competències, podran realitzar activitats d'inspecció i control a través dels propis serveis d'inspecció.

Els serveis d'inspecció de la Generalitat de Catalunya i de les administracions locals actuaran de manera coordinada, col·laboraran entre sí i donaran assistència si són requerits per qualsevol administració pública competent en matèria de consum quan es tracti de realitzar l'activitat d'inspecció i control per raó de la matèria o del territori."

